الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
République Algérienne Démocratique et Populaire
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique

جامعة محمد بوضياف بالمسيلة
معهد تسيير التقنيات الحضرية
قسم: تسيير المدينة

Université Mohamed Boudiaf Msila
Institut de Gestion des Techniques Urbaines
Département : Gestion de la ville

المحاضرة 03

في مادة: تسيير المدن

من اعداد:

د. عراب وليد

السنة الجامعية: 2023/2022

المحاضرة 03: التسيير الإداري

La gestion administrative

تمهيد:

يعتبر التحكم في تسيير المدينة من المهام المعقدة نظرا لتعدد الفاعلين بها وما يزيد الامر تعقيدا هو تداخل وتشابك المهام والصلاحيات فيما بين مختلف الفاعلين ومدى تأثيرهم في صناعة القرار التنموي بها وذلك ما يجعل المدينة تشهد ديناميكية مستمرة تتغير فيها الادوار والمسؤوليات التي تهدف في مجملها الى الاستجابة لاحتياجات المدينة ومتطلبات سكانها هذا الامر الذي دفع بالتفكير في ايجاد اليات وأساليب وانماط كفيلة مبنية على مبدا المشاركة المحلية لتحقيق الحوكمة الحضرية واعطاء الشأن المحلي قدرا كافيا من الاستقلالية .

في هذا الاطار ياتي هذا المحور لنتناول من خلاله عدة مفاهيم تتعلق بالحكم الراشد كمقاربة جديد للتسيير الاداري والحوكمة المحلية للمدينة .(عزيزي ،2018) وسناخذ تجربة الجزائر من خلال حكامة ادوات التهيئة والتعمير في مجال تخصصنا "التسيير الحضري "

1- مفهوم الادارة المحلية (Local government):

حاولت الطرق والأساليب الإدارية إيجاد صيغ إدارية وسياسية قادرة على السيطرة على الوحدات الإدارية في الدولة، فكانت صيغة الحكم المركزي مقابل الحكم اللامركزي، والإدارة المباشرة مقابل تفويض الصلاحيات والسلطات، ومن هنا تبلورت فكرة ما بات يعرف في الفكر النظري "بالحكم المحلي" أو "الإدارة المحلية" كواقع إداري جديد، وأصبحت مصطلحات لها أركانها ومميزاتها، وتتبناها العديد من دول العالم في سبيل إدارة هيئاتها المحلية.

وقد أجمعَ الباحثون على أن الإدارةَ المحليةَ " **هي شكلٌ من أشكال التنظيم المحلي، يتم بموجبه توزيع المهام الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات محلية منْتَخَبة ومستقلة، تؤدي وظيفتها تحت إشراف الحكومة المركزية ورقابتها، وتكون مسؤولة أمام سكان تلك الوحدات، وتقوم بمهام مكملة لمهمة الحكومة المركزية.**

ظهرت الإدارة المحلية كنظام في أواخر القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين، كنتيجة طبيعية للتوسع الكمي في وظائف الدولة الحديثة وواجباتها، وعلى الرغم من وجود دول وأنظمة تأخذ بهذا الشكل من أشكال الحكم منذ قرون فلم يتم التأصيل لمصطلح "الإدارة المحلية" بشكل قانوني إلا في القرن التاسع عشر. وقد كانت إنجلترا أول من طبق نظام الإدارة المحلية في أوروبا على إثر صدور قانون الإصلاح الإداري في عام 1832، فيما كانت مصر أول الدول العربية تطبيقًا لهذا النظام. (**خليل باخريبه** ، 2021)

وترى الأمم المتحدة أن الإدارة المحلية " نظامٌ من نظم الإدارة العامة، وهي وسيلة إدارية لمساعدة الحكومة المركزية على أداء رسالتها بصورة أكثر فاعلية وكفاءة، وهي بذلك تحث على نقل بعض الاختصاصات

والصلاحيات من الحكومة المركزية إلى المحليات لمواجهة مسؤولياتها في إطار توزيع الأدوار الوظيفية وتقسيم العمل بين المستويين المركزي والمحلي" (خليل باخريبه ، 2021)

من التعاريف السابقة يمكن تعريف الادارة المحلية على " **انها توزيع للوظيفة الادارية فيما بين الحكومة المركزية وبين هيئات منتخبة تعمل تحت رقابة الحكومة المركزية، وبشكل عام فان هناك اسلوبين للإدارة نجدهما اليوم مطبقين في مختلف دول العالم وهما السلوب المركزي والاسلوب اللامركزي التي تقوم على توزيع الوظيفة الادارية بين السلطة المركزية في العاصمة وهيئات عامة (مرفقية او اقليمية) مستقلة اداريا وماليا عن الحكومة المركزية** " (قرواط، 2016)

2- وظائف الادارة المحلية: توجد الكثير من الوظائف التي اسندت الى الادارة المحلية ممثلة في مؤسساتها المختلفة مثل البلدية والولاية وما يتبعهما من مصالح واقسام وغيرها بالاستعانة بالإمكانيات البشرية المتاحة وبكل قوتها التنظيمية والقانونية التي تحدد لها الهداف والمجالات التي تخص عملها ويمكننا ان اعددها في:

2-1-الوظيفة التنموية: تختص الإدارة المحلية بوجه عام بجميع المسائل ذات الأهمية المحلية وتشمل مختلف الخدمات الاجتماعية والتعليمية والصحية والوقائية والثقافية والعمرانية والمرافق العامة ومن الطبيعي ان تقسم المهام الإدارية طبقا لمؤديها، أي المهام التي تؤدي بكفاءة وفاعلية محليا لابد وان تسند إلي الإدارة المحلية، وبالتالي المهام التي لا يمكن أن تؤدي بفاعلية علي المستوي المحلي تسند إلي مستويات أعلى وللإدارة المحلية وظيفتين أساسيتين هما:

- **الوظيفة التنموية** وهي المسؤولة عن تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية من خلال إدارة عملية التنمية المحلية، ويمكن تقسيمها إلي:

- ✓ وظائف مرتبطة باحتياجات السكان المباشرة.
- ✓ وظائف مرتبطة بالتخطيط المستقبلي والتنمية.

2-2-الوظيفة السياسية: وهي تحقيق الديمقراطية السياسية محليا عن طريق التمثيل العادل لأفراد المجتمع في المؤسسات السياسية ودفع السكان المحليين إلى المساهمة والمشاركة الفعالة في أداء وممارسة دورهم السياسي مع تدريب القيادات السياسية علي مستوي المجتمع.

3- مقومات الإدارة المحلية:

تقوم الإدارة المحلية على مجموعة من الأسس والمقومات، وهي:

3-1-الشخصية المعنوية: مجموعة من الأشخاص تتمتع بالشخصية القانونية أي تمنح الإدارة المحلية الاستقلال القانوني عن الحكومة أو الإدارة المركزية مع احتفاظ الحكومة أو السلطة المركزية بحق الرقابة على الإدارة المحلية .

3-2-مجالس محلية منتخبة لإدارة المصالح المحلية: وجود هيئات محلية منتخبة تنوب عن السكان المحليين في إدارة شؤونهم التي اعترف المشرع بها، وتتكون هذه الهيئات من ثلاثة أجهزة أو ثلاث سلطات هي السلطة التشريعية، والسلطة التنفيذية، والسلطة الرقابية.

تتمثل السلطة التشريعية: في المجالس الشعبية المحلية، والتي تمثل سلطة التشريع على المستوى المحلي.

أما السلطة التنفيذية: فهي مجموع الموظفين الإداريين والفنيين والماليين العاملين في الإدارة المحلية.

أما السلطة الرقابية: فتتمثل في رقابة السلطة المركزية على كل أعمال الأجهزة المحلية.

4-التسيير المحلي والحكامة الحضرية:

إن التوجه الحالي للسياسة الوطنية لتهيئة الإقليم يعتمد أساسا على مساهمة المواطنين وكل الفاعلين في المدينة في تحديد هذه السياسة وتنفيذها يتم تطبيق هذه المبادئ، في إطار مبدأ الحكم الراشد الذي بموجبه تكون الإدارة مهتمة بانشغالات المواطن وتعمل للمصلحة العامة في إطار الشفافية قانون البلدية 11-10 المؤرخ في 2011/06/22 في بابه الثالث تحت عنوان " مشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية " أكد على أن التسيير الجواري فمشاركة المواطن هو شكل من أشكال ممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي ولتجسيد هذه المبادئ، على المجالس الشعبية البلدية أن تقوم **بإعلام المواطنين واستشاراتهم** من أجل تحديد برنامج عملها على المستويات القريب، المتوسط والبعيد، فيما يخص كل شؤون حياتهم .(عميش ،دحدوح ،2016)

4-1-مفهوم الحكامة أو الحوكمة:

إن التوجه الحديث في ممارسة وتطبيق سياسات المدن، يعتمد أساسا على اشراك المواطن في تسيير شؤونه محليا؛ على مستوى كل بلدان العالم، على اختلاف أنماط الحكم، من أجل تحقيق التنمية المستدامة. وللتعبير عن هذا التوجه تم استعمال مصطلح الحكامة وهو يعتبر من أهم المصطلحات التي تم تداولها في الحقل التنموي منذ نهاية الثمانينات، حيث تم استعماله لأول مرة من طرف البنك الدولي في 1989، الذي اعتبر وعرف الحكامة أنها: أسلوب ممارسة السلطة في تدبير الموارد الاقتصادية والاجتماعية للبلاد من اجل التنمية

4-2-أهم مرتكزات الحكامة مبدأ: المشاركة والتشاور:

من أهم أهداف المشاركة والتشاور نجد أنهما:

- ✓ يساعدان في عملية صنع القرار: الحصول على المعلومة مباشرة، مما يوفر الوقت والمجهود والمال ويمكن البلدية من تكييف المشروع مع احتياجات المواطنين.
- ✓ يسهلان قبول المشروع وتبنيه من طرف المواطن: يجنبان ردود فعل رفض المشروع وينميان درجة الوعي ويخلقان زخم إيجابي بين المواطنين.
- ✓ يقللان ويتحكمان في الصراعات: يساهمان في إدارة النزاعات وينميان الصلة الاجتماعية بين أفراد مجتمع المدينة.
- ✓ يطبقان مبدأ الحوار والديمقراطية: باحترام حقوق المواطنين وتعزيز الديمقراطية التمثيلية مما يساهم في تقليل المنازعات.

4-3-الحكامة في الجزائر

إن تحديد مفهوم الحكامة في الجزائر يستند على مجموعة من القوانين والمراسيم المحددة لآليات تطبيق الديمقراطية التشاركية، حسب المصطلح المستعمل في التشريع الجزائري.

✓ شجع دستور سنة 1996، المعدل في سنوات 2002،2008 و2016 على مشاركة الشعب في تسيير شؤونه، وكذلك مراقبة عمل المجالس المنتخبة

✓ حددت القوانين المتعلقة بأدوات التهيئة التعمير الأطر القانونية لإشراك المواطنين في إعدادهامن خلال (قانون 90-29، المرسوم التنفيذي 91-177و91-178).

✓ حددت التشريعات والقوانين المنظمة للاستقصاء العمومي أو الاستقصاء من أجل المنفعة العامة المدة التي يستغرقها هذا الاستقصاء، وآليات إجراءه.

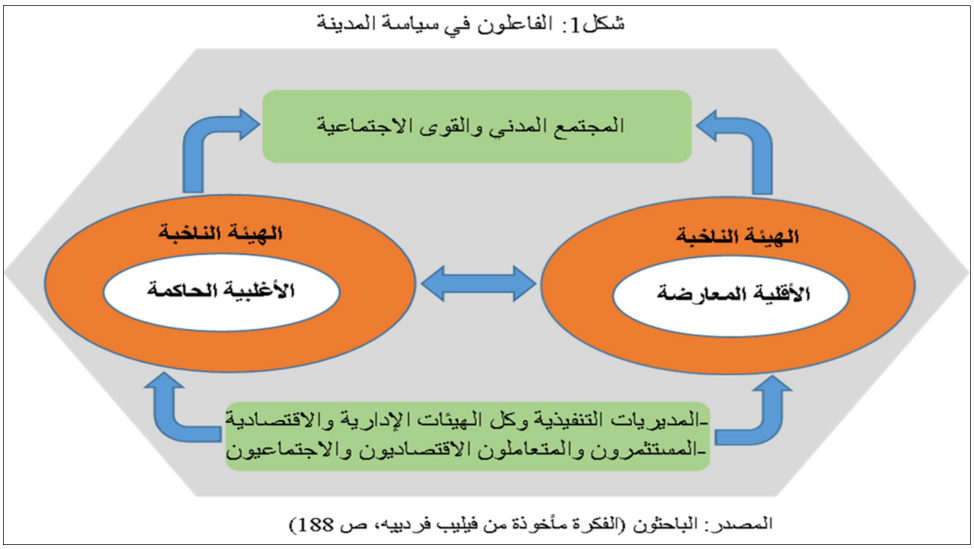
✓ أكد قانون البلدية (11-10) على المجلس الشعبي البلدي على وضع إطار ملائم للمبادرات المحلية التي تهدف إلى تحفيز المواطنين وحثهم على المشاركة في تسوية مشاكلهم وتحسين ظروف معيشتهم.

✓ حدد القانون التوجيهي للمدينة (06-06) مبادئ سياسة المدينة التي ترتكز على مبدأ التنسيق والتشاور لتنظيم أطر مشاركة المواطنين في التسيير الجواري، اعتمدت الجزائر قانون خاص بالجمعيات (12-06).

4-3-1-آليات تطبيق التشاور مع الفاعلين في سياسة المدينة

- **الدولة:** ممثلة في السلطات العمومية، وكل المديريات التنفيذية والهيئات الإدارية والاقتصادية.
- **الجماعات الإقليمية:** ممثلة في المنتخبين المحليين، الذين يمثلون الهيئة الناخبة، وينتظمون في مجلس شعبي بلدي، يتشكل من أغلبية حاكمة وأقلية تكون غالبا معارضة.

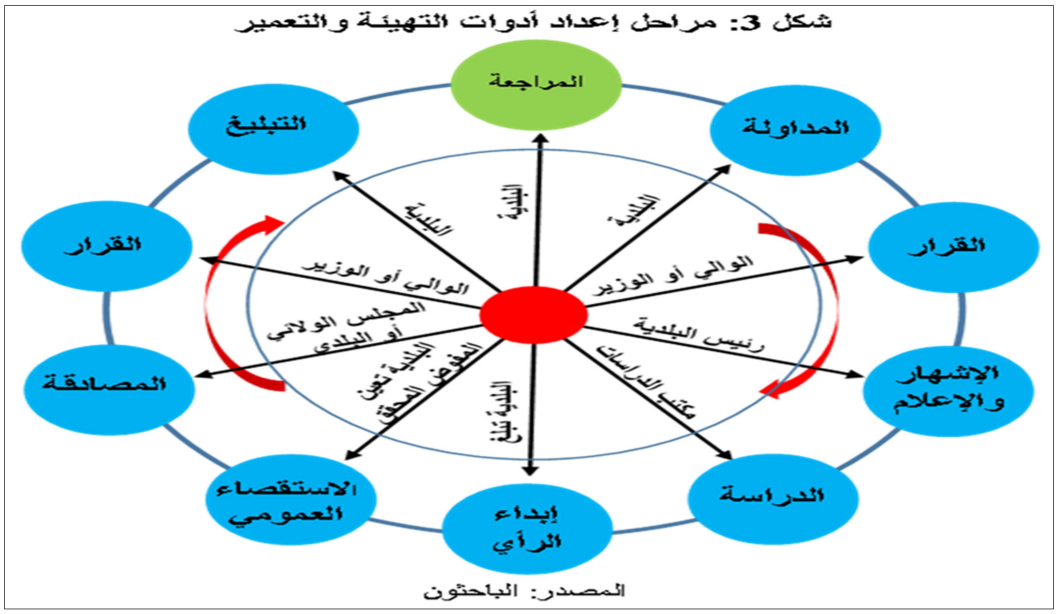
- **المستثمرون والمتعاملون الاقتصاديون والاجتماعيون:** الذين ينشطون ويساهمون في تحقيق أهداف سياسة المدينة، لا سيما في ميدان الترقية العقارية، وتنمية الاقتصاد الحضري.
- **السكان:** المنظمون في المجتمع المدني، والقوى الاجتماعية ممثلة في الأحزاب السياسية، والجمعيات المدنية بمختلف اهتماماتها (خيرية، دينية، ثقافية، بيئية، شبانيه، ... الخ.).



المصدر: عميش، دحدوح 2017

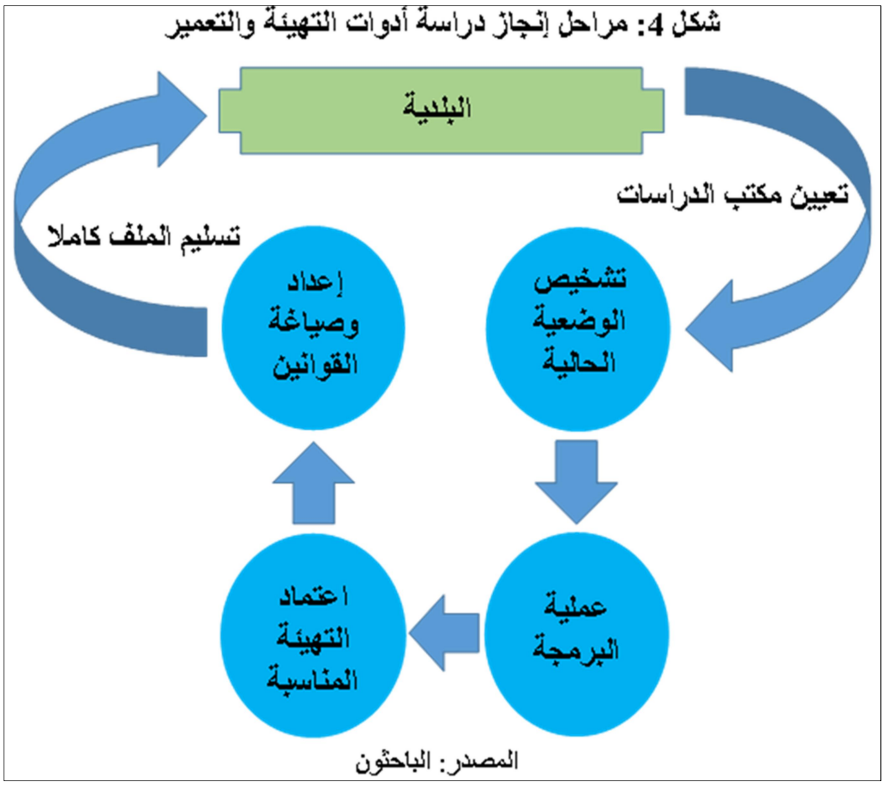
5-إعداد وإنجاز أدوات التهيئة والتعمير

تتم هذه العملية حسب المرسومين التنفيذيين، رقم 91-177 ورقم 91-178، وهما يحددان مراحل المصادقة عليهما، ومحتوى الوثائق المتعلقة بهما.



المصدر: عميش، دحدوح 2017

6-مراحل إنجاز دراسة أدوات التهيئة والتعمير: يتم إنجاز دراسة أدوات التهيئة والتعمير على أربعة مراحل



المصدر: عميش، دحدوح 2017

7- **المخططات التوجيهية للتهيئة والتعمير في الجزائر:** إن عدد الدراسات المسجلة تقدر بـ 1541 منها 1459 دراسة منتهية بنسبة 94.67 % و82 دراسة في طور الإنجاز بنسبة 5.33 %. بخصوص الدراسات المنتهية نجد 297 دراسة غير مصادق عليها بنسبة 19.27 % و1162 مصادق عليها بنسبة 75.40 %.

8- **المخططات التوجيهية للتهيئة والتعمير في ولاية المسيلة:** إن عدد الدراسات المسجلة تقدر بـ 47 منها 36 دراسة منتهية بنسبة 76.60 % و11 دراسة في طور الإنجاز بنسبة 23.40 %. بخصوص الدراسات المنتهية فهي مصادق عليها كلها

1-الحكامة عند إعداد أدوات التهيئة والتعمير بين القانون والواقع: مقارنة مراحل إعداد أدوات التهيئة والتعمير

الجدول رقم 1: مقارنة مراحل إعداد أدوات التهيئة والتعمير

التحديد	الغاية	في القانون	في الواقع
المداولة	المنتخبون يحددون الاحتياج	المنتخبون يتخذون القرار بمداولة	المداولة خاضعة لمصادقة الوصاية
القرار	السلطات العمومية تتبنى القرار المتخذ	إمضاء القرار، للسماح بالشروع في إعداد المشروع	الإجراء يتم كما ينص عليه القانون
الإشهار والإعلام	من أجل إعلام كل المهتمين بالعملية، وتعيين المشاركين فيها	✓ حدد القانون قائمة الهيئات، ولم يحدد قائمة الجمعيات. ✓ يتم إعداد قائمة بالهيئات والجمعيات التي طلبت المشاركة، وتنشر للإعلام، وتبلغ للمصالح المعنية.	لا تعطى أهمية لهذه الخطوة، وغالبا ما يتم تعيين المشاركين مباشرة، دون إبداء رغبتهم للمشاركة.
الدراسة	تجسيد المشروع	حدد القانون مراحل الإنجاز، التي تنتهي بإعداد القوانين، دون التطرق لكيفية إشراك السكان، وباقي الفاعلين.	يشارك المواطن، فقط عندما يكون معنيا مباشرة بالدراسة. أما باقي الهيئات فتكتفي بإبداء الرأي فقط.
التبليغ لإبداء الرأي	يبلغ المشروع لكل المعنيين، بما فيها المواطنين لإبداء رأيهم	لم يحدد القانون الآلية التي من خلالها يتم إبداء الرأي	تعتمد أساسا على مراسلات يرسلها المعنيون حسب مجال اختصاصهم واهتمامهم
الاستقصاء العمومي	إجراء تحقيق عمومي في مدة محددة لتعديل مشروع المخطط قبل المصادقة عليه	اكتفي القانون بوجوب تعيين محقق عمومي وبتوفير سجل خاص لتدوين ملاحظات المواطنين	يشارك المواطن بإبداء ملاحظاته، عندما يكون معنيا بها مباشرة، ونادرا ما يشارك من أجل المصلحة العامة
المصادقة	المنتخبون يصادقون على المشروع	أخضع القانون ✓ المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير لمصادقة المجلس الشعبي البلدي وأوجب أخذ رأي المجلس الشعبي الولائي. ✓ مخطط شغل الأراضي لمصادقة المجلس الشعبي البلدي	مداولة المصادقة خاضعة لموافقة الوصاية
القرار	السلطات العمومية تتبنى القرار المتخذ	✓ يصدر القرار بخصوص المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ✓ مداولة المجلس الشعبي البلدي كافية لاعتماد مخطط شغل الأراضي	يتم احترام هذا الإجراء
التبليغ	يبلغ المخطط ليصبح ملزما للجميع	أوجب القانون تبليغ المخطط لكل المعنيين ووضعه تحت تصرف الجمهور	لا يتم احترام هذا الإجراء

المصدر: عميش، دحدوح 2017

- ان الحكامة هي دعوة صريحة لإشراك جميع الفاعلين في المدينة، من اجل الإعداد الفعال لبرامج ومشاريع التنمية في الواقع
- الإعداد الجيد لا يتم إلا إذا ضمنا مساهمة ومشاركة كل المعنيين في صنع وتنفيذ وتقييم مختلف البرامج التنموية بالتوافق .
- إن إشراك المواطن في إعداد أدوات التهيئة والتعمير يبقى ضعيفا مقارنة بتوجيهات مختلف القوانين الجزائريةالصادرة في هذا المجال.
- إن تطبيق الحكامة عند إعداد أدوات التهيئة والتعمير يساهم في التقليل من كل أنوع الاختلالات بين أحياء المدينة وتحقيق مبدأ الإنصاف الاجتماعي الذي يهدف لتشكيل الانسجام والتضامن والتماسك الاجتماعي بين كل المواطنين.